

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO**

**LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA A DEFESA DE DIREITOS
DIFUSOS**

CRISTINA DAVIS CARDOZO FERREIRA

Juiz de Fora

2012

CRISTINA DAVIS CARDOZO FERREIRA

**LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA A DEFESA DE DIREITOS
DIFUSOS**

**Monografia de conclusão de curso
apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade Federal de Juiz de Fora
como requisito à obtenção do título de
Bacharel em Direito.
Orientadora: Prof.^a. **ALINE ARAÚJO
PASSOS.****

Juiz de Fora

2012

Cristina Davis Cardozo Ferreira

**LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA A DEFESA DE DIREITOS
DIFUSOS**

**Monografia de conclusão de curso
apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade Federal de Juiz de Fora
como requisito à obtenção do título de
Bacharel em Direito.**

Aprovada em _____ de _____ de 2012

Banca Examinadora:

**Profª Orientadora: Aline Araújo Passos
Universidade Federal de Juiz de Fora**

**Profª Clarissa Diniz Guedes
Universidade Federal de Juiz de Fora**

**Prof. Márcio Carvalho Faria
Universidade Federal de Juiz de Fora**

Juiz de Fora

2012

Aos meus pais Cardozo e Rosa, que não mediram esforços para a realização deste sonho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Cardozo e Rosa, pelo esforço – muitas das vezes fizeram o impossível – para me proporcionar uma forte trajetória educacional. Devo a eles esta e todas as demais conquistas.

Agradeço aos meus irmãos, Daiana e Dayvid, que abriram os caminhos e me mostraram que é possível. Sempre me apoiaram e me incentivaram.

Agradeço ao meu namorado Jefferson, que com imenso carinho me estimulou e foi capaz de transformar momentos de angústia em motivos para sorrir.

Agradeço aos meus colegas de faculdade, que compartilharam comigo cinco anos marcantes de minha vida.

Agradeço à orientadora, Aline Araújo Passos, que me disponibilizou o seu imenso conhecimento, transmitindo-o de maneira bastante clara, possibilitando a conclusão deste trabalho.

Não posso deixar de agradecer também à Professora Clarissa Diniz Guedes, sempre tão receptível, foi fundamental para que eu conseguisse atingir a clareza necessária para realização deste sonho.

Finalmente, agradeço Àquele que direciona minha vida e se mantém perceptivelmente presente em todos os meus momentos: Deus.

RESUMO

Este trabalho monográfico versa sobre a legitimidade da Defensoria Pública para tutela de direitos difusos. Antes de abordar o tema em análise foi preciso fazer algumas considerações. Assim, foi importante identificar qual a vocação da Defensoria Pública, direcionando-se o estudo, na sequência, para a evolução do conceito de “necessitado”. Ainda foi preciso identificar se a atuação da Instituição deve ou não se restringir somente à defesa de hipossuficientes para, então, discutir a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3943 e finalmente chegar à conclusão acerca de sua legitimidade para defesa de direitos difusos.

PALAVRAS CHAVES: Defensoria Pública, Legitimidade, Direitos Difusos, Ação Direta de Inconstitucionalidade 3943.

ABSTRACT

This monograph deals with the legitimacy of the Public Defender for protection of diffuse rights. Before addressing the issue in question was necessary to make some considerations. Thus, it was important to identify which vocation of the Public Defender, driving up study, following, for the evolution of the concept of "need". Even if it was necessary to identify the role of the institution should or should not be restricted only to the defense of inapt to then discuss the Direct Action of Unconstitutionality 3943 and finally come to the conclusion about its legitimacy for advocacy diffuse.

KEYWORDS: Public Defender, Legitimacy, Diffuse Rights, Direct Action of Unconstitutionality 3943.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	Artigo
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CPC	Código de Processo Civil
CF/88	Constituição Federal de 1988
LC	Lei Complementar
N.	Número
P.	Página

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 CONCEITO DE DIREITOS COLETIVOS	
1.1 Direitos coletivos <i>lato sensu</i>	12
1.2 Direitos coletivos <i>stricto sensu</i>	14
1.3 Direitos difusos	14
1.4 Direitos individuais homogêneos	15
2 VOCAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA	17
3 CONCEITO DE NECESSITADO	
3.1 Introdução	19
3.2 Evolução do conceito de necessitado	19
3.3 Atual conceito de necessitado: vulneráveis	20
4 OBRIGATORIEDADE DA DEFESA EXCLUSIVA DE NECESSITADOS	
4.1 Considerações gerais	26
4.2 Princípio da maior eficácia possível das decisões judiciais	27
5 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À LEGITIMIDADE ATIVA DA INSTITUIÇÃO	
5.1 Introdução	31
5.2 Segunda onda renovatória de Cappelletti e Garth	31
5.3 Assistência jurídica integral	33
5.4 Potencialização do acesso à justiça aos necessitados	36
5.5 Proximidade da Instituição	37
5.6 Identificação da natureza do direito coletivo	38
6 CONCLUSÃO	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42

INTRODUÇÃO

A presente monografia objetiva analisar a constitucionalidade da legitimidade conferida à Defensoria Pública para propositura de ação coletiva para tutela de direitos difusos.

A Lei 11.448, de 15 de janeiro de 2007, alterou o artigo 5º da Lei 7.347/85, conferindo legitimação ampla à Defensoria Pública para o manejo da ação civil pública. Diante de tal alteração legislativa, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3943.

O pleito é pela declaração de inconstitucionalidade da alteração legislativa, com o fim de excluir a Defensoria Pública do rol de legitimados à defesa de direitos coletivos *lato sensu*. Isto porque, segundo a CONAMP, as atribuições do Ministério Público estariam sendo prejudicadas, de modo que a inclusão da Defensoria Pública no rol de legitimados impediria o exercício pleno das atividades do órgão ministerial.

Subsidiariamente, a CONAMP pleiteia a interpretação conforme a Constituição para que, sem redução do texto, seja excluída da legitimação a tutela de direitos difusos, uma vez que a Defensoria Pública atua em favor de necessitados e os titulares destes direitos são pessoas indeterminadas, de modo que seria impossível a aferição da carência dos possíveis beneficiados e, por consequência, a atuação da Instituição.

O objetivo deste trabalho é identificar se a Defensoria Pública deve ou não possuir legitimidade para defesa de direitos difusos na ação civil pública, ante a discussão suscitada na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3943.

Eis o problema abordado na presente monografia: é constitucional a legitimidade atribuída à Defensoria Pública para defesa de direitos difusos na ação civil pública? Tendo em vista os objetivos institucionais da Defensoria Pública, o novo conceito de necessitado e a possibilidade de o resultado da ação favorecer outros beneficiados que não sejam necessitados, tal Instituição deve ter a referida legitimidade?

Quanto à metodologia empregada, registra-se que o método de abordagem utilizado foi a pesquisa legislativa, bibliográfica e jurisprudencial, sendo certo que, por opção metodológica, não será abordada a questão da legitimidade da

Defensoria Pública para defesa de direitos coletivos *lato sensu*, restringindo-se a análise tão-somente quanto aos direitos difusos – subespécie de direitos coletivos. Deste modo, o presente trabalho terá como foco o pleito subsidiário da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3943.

Para tanto, inicia-se, no Capítulo 1, a abordagem dos direitos coletivos de uma forma geral, apresentando suas subespécies, conceitos, características e exemplos. O intuito é distinguir os direitos difusos dos demais direitos coletivos.

Compreendidas as principais questões relacionadas ao regramento jurídico que rege os direitos coletivos, passamos a tratar, no Capítulo 2, da vocação da Defensoria Pública, apresentando suas funções institucionais e, especificamente, a função de orientação jurídica e defesa dos necessitados.

No Capítulo 3, investiga-se o conceito de necessitado, a maneira como sempre foi entendido e as alterações estruturais que tem sofrido, para finalmente dispor sobre o atual conceito de necessitado.

No Capítulo 4, inicia-se o núcleo da discussão a que o trabalho se propõe. Com base na vocação da Defensoria Pública e no atual conceito de necessitado, passa-se a analisar se existe a obrigatoriedade de a Instituição defender exclusivamente necessitados. Para tanto, aborda-se o princípio coletivo da maior eficácia possível das decisões judiciais.

Por fim, após a vasta exposição sobre o tema, no Capítulo 5, são apresentados argumentos concretos e seguros que indicam a constitucionalidade da legitimidade atribuída legalmente à Instituição.

1 CONCEITO DE DIREITOS COLETIVOS

1.1 Direitos coletivos *lato sensu*

Os direitos coletivos são chamados de *metaindividuais* ou *transindividuais*, pois ultrapassam a esfera de um único indivíduo. Algumas vezes, se figuram como interesses públicos, por exemplo, em situações de degradação do patrimônio público. Outras vezes, apesar de possuir uma amplitude capaz de superar o individualismo, os direitos coletivos não chegam a penetrar o âmbito do interesse público.

O surgimento destes direitos, no plano jurídico, é relativamente recente. Neste momento, interessa-nos apontar a existência de um microsistema processual para a tutela coletiva, que cuida, com regras e princípios próprios, da tutela de massa à margem do Código de Processo Civil.

O microsistema de processos coletivos é composto por todos os diplomas processuais relacionados à tutela de direitos coletivos *lato sensu*, notadamente pelas Leis 4.717/1965 (Ação Popular), 7.347/1985 (Ação Civil Pública), 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), 8.429/1992 (Improbidade Administrativa) e 12.016/2009 (Mandado de Segurança Coletivo), aplicando-se subsidiariamente o Código de Processo Civil, como estabelecido pelo art. 19 da Lei da Ação Civil Pública.

Insta salientar que, diante da inegável importância dos instrumentos processuais coletivos, o legislador constituinte previu, expressamente, no texto da Carta Magna de 1988, disposições acerca da maioria das ações coletivas.

Temos, neste aspecto, o Código de Processo Civil como diploma residual, cujos efeitos sobre o processo coletivo devem ser reduzidos, evitando mesclar, com a disciplina em questão, institutos desenvolvidos para os processos individuais.

Entre os diplomas acima citados, destacam-se, com maior relevância, o CDC (art. 81) e a Lei da Ação Civil Pública (art. 5º), em razão de possuírem, naturalmente, âmbito de incidência de grande escala. Contudo, as demais leis também têm sua importância para o direito processual coletivo, implantando a inteligência de suas regras naquilo que for útil e pertinente.

Encontram-se, no CDC, a divisão e conceituação exatas dos direitos *transindividuais*. Cumpre-nos esclarecer que tais direitos se subdividem em direitos coletivos *stricto sensu*, direitos difusos e direitos individuais homogêneos. Neste capítulo serão esboçados, em termos gerais, os conceitos de cada um deles, suas características e exemplos, a fim de alcançar uma ampla compreensão do tema.

Contudo, a identificação de cada um destes direitos se mostra tarefa intrincada. A proximidade entre os direitos coletivos traduz uma situação, na aferição em concreto, de nebulosidade.

A fim de trazer elementos para a correta distinção destes direitos, Antonio Gidi (*apud* DIDIER JR. e ZANETI JR., 2008, p. 84) estabeleceu, de modo pioneiro, que devemos vislumbrar qual o direito subjetivo específico violado. A ênfase é no direito material desvinculado do direito processual, ou seja, devemos desatar do tipo de tutela jurisdicional pretendida para fixar a atenção no pedido realizado.

Por outro lado, Nelson Nery Jr. (*apud* DIDIER JR. e ZANETI JR., 2008, p. 85) discordando do método utilizado por Antonio Gidi, afirma que o que deve preponderar para classificar um direito como difuso, coletivo ou individual homogêneo é a tutela jurisdicional que se pretende.

Didier Jr. e Zaneti Jr. (2008, p. 86) propõem, em contrapartida, uma fusão entre o pensamento de Antonio Gidi e Nelson Nery Jr., que, segundo eles, *se complementam reciprocamente*. A postura mais correta seria a análise, em conjunto, do direito subjetivo afirmado e da tutela requerida. Neste sentido:

Não por outro motivo reafirmamos a característica híbrida ou interativa de direito material e direito processual intrínseca aos direitos coletivos, um direito 'a meio caminho'. Nesse particular, revela-se de preponderante importância a correta individuação, pelo advogado, do pedido e da causa de pedir, incluindo os fatos e o direito coletivo aplicável na ação. Portanto, propõe-se a fusão entre o pensamento de Antonio Gidi e Nelson Nery Jr., que em verdade se complementam reciprocamente.

Diante do exposto, resta salientar que em diversas situações poderemos nos deparar com extremas dificuldades quando na identificação do direito coletivo versado. Portanto, o que se expõe a seguir é somente uma tentativa de conceituação e delimitação de cada um dos direitos coletivos, devendo ter em mente que tal classificação pode, em alguns casos, se mostrar insuficiente.

1.2 Direitos coletivos *stricto sensu*

Os direitos coletivos, em sentido estrito, dizem respeito a um número determinável de pessoas (grupo, categoria ou classe), ligadas entre si e/ou com a parte contrária, por uma relação jurídica base (art. 81, parágrafo único, inciso II do Código de Defesa do Consumidor).

Insta destacar que a relação jurídica base precisa ser formada em momento anterior ao acontecimento da lesão ao direito, de sorte que o liame jurídico é permanente e antecede a ocorrência da lesão.

Esta espécie de direitos coletivos tem como característica a indivisibilidade do bem a ser tutelado, o que significa que todos os interessados devem receber o mesmo tratamento jurídico, de modo que a satisfação do direito deve atingir todo o grupo, categoria ou classe de pessoas.

Como exemplo, podemos citar a hipótese em que diversas pessoas firmam um contrato de adesão, que possui cláusula abusiva. Todas estas pessoas formam o grupo de lesados ligados com a parte contrária por meio de um contrato. Neste caso vislumbra-se a existência de direito coletivo *stricto sensu*.

A seguir, os direitos difusos, objeto principal do presente trabalho, serão diferenciados.

1.3 Direitos difusos

Os direitos difusos dizem respeito a um número indeterminado de pessoas, ligadas, entre si, por circunstâncias fáticas comuns (art. 81, parágrafo único, inciso I do CDC).

Destaca-se que nos direitos difusos não existe um vínculo jurídico anterior. Os indivíduos se agregam ocasionalmente, em virtude de certas contingências, como habitarem em certa região, consumirem certo produto, serem afetados pelo mesmo evento etc. Entenda-se, são os fatos, objetivamente considerados, o elo entre todas as pessoas difusamente consideradas e o obrigado.

Tais direitos são amplamente indivisíveis, porque a impossibilidade de se determinar seus sujeitos traz como consequência a insuscetibilidade de fracionamento, atingindo indefinidas pessoas.

Neste aspecto, oportuno os ensinamentos de Rizzatto Nunes (2005, p. 88):

Faça-se uma ressalva esclarecedora: o fato do mesmo objeto gerar dois tipos de direito, não muda a natureza de indivisibilidade do objeto relativo no direito difuso. Isto é, se um anúncio enganoso atingir um consumidor em particular, esse direito individual identificado não altera em nada a natureza indivisível do fato objetivo do anúncio. É que na ação judicial de proteção ao direito difuso, o caráter da indivisibilidade do objeto faz a ligação com a titularidade difusa, sem alterar o quadro de proteção particular.

Trata-se de uma espécie de direito que, apesar de atingir alguém em particular, merece especial guarida porque atinge simultaneamente a todos. Esta é a característica marcante dos direitos difusos: a indeterminação de sujeitos.

Como exemplo, constituem-se difusos os direitos ao meio ambiente equilibrado, à saúde pública de qualidade, entre outros que pertençam à massa de indivíduos e cujos prejuízos não podem ser individualmente calculados.

1.4 Direitos individuais homogêneos

Tal categoria de direitos coletivos decorre de uma ficção jurídica, criada pelo legislador consumerista, com a finalidade de possibilitar a proteção adequada a determinados bens jurídicos que, inobstante poderem ser protegidos pela lógica individualista, a defesa coletiva se mostra mais eficaz e uniforme.

São verdadeiros direitos individuais tomados circunstancialmente pela forma coletiva, que, decorrentes de uma massificação das relações, tornou-se imperativo tratá-los como direitos *transindividuais*.

Os direitos individuais homogêneos têm por beneficiadas pessoas determinadas ou determináveis, que compartilham de interesses divisíveis e se unem em razão da origem comum de uma lesão.

A existência de uma lesão que advém pela mesma natureza fática, ou seja, por tempo, modo, lugar e frequência semelhantes, é o significado da “origem comum”, trazida no texto conceitual do artigo 81, parágrafo único, inciso III do CDC.

Verifica-se que os direitos individuais homogêneos são perfeitamente divisíveis. A origem é comum e atingiu a todos os beneficiados, mas o resultado real

da violação é diverso para cada um, de tal modo que se trata de objeto que se cinde, que é divisível. Contudo, o seu tratamento será uniforme até a sentença condenatória genérica, quando cada interessado poderá habilitar-se para liquidar e executar sua parcela.

A fim de facilitar nossa compreensão, trazemos como exemplo o caso concreto no qual o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) ajuizou ação pleiteando a nulidade de cláusula contratual em consórcio:

DIREITO DO CONSUMIDOR E PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO COLETIVA. LEGITIMIDADE DO IDEC PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE CLÁUSULA DE CONTRATO DE CONSÓRCIO. RESTITUIÇÃO DE VALORES.

- A pertinência subjetiva da entidade associativa de defesa do consumidor para ajuizar ação coletiva se manifesta pela natureza dos interesses e direitos tutelados - individuais homogêneos.

- Os direitos individuais homogêneos referem-se a um número de pessoas ainda não identificadas, mas passível de ser determinado em um momento posterior, e derivam de uma origem comum, do que decorre a sua homogeneidade.

- A origem comum dos direitos individuais homogêneos versados neste processo consiste na declaração de nulidade de cláusula contratual que prevê a devolução das parcelas do contrato de consórcio, após 30 (trinta) dias do encerramento do grupo, aos consorciados desistentes ou excluídos. Recurso especial conhecido e provido.¹

Insta salientar que a defesa de direitos individuais homogêneos não significa a simples junção dos diversos direitos individuais, o pedido será sempre uma tese jurídica geral que beneficie, sem distinção, a todos os indivíduos lesionados. As peculiaridades dos direitos individuais, se existirem, deverão ser atendidas em liquidação de sentença a ser procedida individualmente.

¹ Resp. 987382 SP 2007/0216984-7, Ministra Relatora Nancy Andrighi, Terceira Turma STJ, DJ 01/12/2009, DJe 09/12/2009.

2 VOCAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 prevê que a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado e direciona a sua atuação, na medida em que afirma que tem a função de orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados (artigo 134).

Além dos ditames constitucionais, a Defensoria Pública é regida pela Lei Complementar 80 de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para a organização nos Estados.

Reafirmando o mandamento magno, a referida LC dispõe que compete à Defensoria Pública a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados (artigo 1º).

Diante da análise dos dois dispositivos acima citados, é evidente que a obrigação principal da Instituição é a orientação jurídica e a defesa dos necessitados. Ou seja, a função primordial da Defensoria Pública é a assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados.

A CF/88 inovou no que concerne à vocação da Defensoria Pública. A partir da Constituição Federal de 1934, com exceção apenas da Constituição Federal de 1937, foi recorrente a previsão do direito à defesa aos necessitados. Contudo, somente na atual Carta Magna é que surgiu a previsão, também, do direito à orientação jurídica, ou seja, o direito à assistência jurídica².

Isto posto, a CF/88 passou a finalmente assegurar a defesa dos interesses dos necessitados em todos os seus níveis, seja judicialmente, seja extrajudicialmente.

Por meio do exercício do seu papel vocacional, qual seja a orientação jurídica e a defesa dos necessitados, a Instituição desenvolve um importante papel

² Ressalta-se que o termo assistência jurídica engloba a assistência judiciária, por envolver, além dos serviços postulatórios, serviços jurídicos extraprocessuais, como o esclarecimento de dúvidas, a conciliação, a confecção de contratos etc.

constitucional na tutela e implementação dos direitos fundamentais, bem como na efetivação do acesso à justiça.

Onde houver violação a direitos dos cidadãos, a Defensoria Pública estará legitimada constitucionalmente para fazer cessar tal situação.

Adriana Britto (2008, p. 14) bem conclui:

Percebe-se, portanto, a relevância da vocação da Defensoria Pública, eis que, servindo como instrumento constitucional para garantir a assistência jurídica aos necessitados, trabalha para possibilitar a concretização dos demais direitos fundamentais a tais pessoas, fazendo exsurgir a função instrumental da própria Instituição, cuja meta pode ser assim definida: materializar direitos.

3 CONCEITO DE NECESSITADO

3.1 Introdução

Conforme vimos acima, a Defensoria Pública sempre esteve vocacionada a garantir, principalmente, assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados. Para que a compreensão seja completa sobre o tema, imperiosa a análise do conceito de “necessitado”.

3.2 Evolução do conceito de necessitado

A Lei 1.060/50, que estabelece normas para concessão da assistência judiciária aos necessitados, conceitua, em seu artigo 2º, parágrafo único, que necessitado é aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e honorários de advogado sem prejuízo do sustento próprio ou da família.

A carência econômica, por certo, sempre foi o aspecto central a determinar o enquadramento jurídico-constitucional de determinada pessoa na condição de necessitada.

A Defensoria Pública surgiu atrelada ao dever estatal de agir no sentido de incluir os marginalizados, tutelando e promovendo os seus direitos, entre os quais, o direito material à igualdade, na medida em que confere paridade no tratamento dado às partes de um processo judicial.

É inquestionável que a intenção primeira foi a de possibilitar que os carentes fossem protegidos em sua plenitude. Assim, o conceito de necessitado sempre foi interpretado aos moldes do disposto na Lei 1.060/50.

No entanto, com o advento da CF/88, aos poucos este conceito começou a ser reinterpretado.

Vânia Damasceno engrandece nosso estudo (2011, p. 29):

No entanto, de acordo com os objetivos e princípios advindos com a Constituição de 1988, a melhor interpretação que se pode dar a qualquer direito ligado ao acesso à justiça é aquele que não cria obstáculo à sua efetivação, que o torne elástico a ponto de alcançar o maior número de pessoas possíveis, que solucione os conflitos de massa da sociedade moderna.

Na Carta Magna, o acesso à justiça, previsto no artigo 5º, inciso XXXI da CF/88, possui especial importância, sendo elevado ao patamar de direito fundamental.

Conforme bem esclarece Vânia Damasceno (2011, p. 27), *“o direito de ter direito é o primeiro e mais fundamental de todos, porque por meio dele se garante todos os outros direitos”*.

Assim sendo, qualquer direito que permita a realização plena do acesso à justiça deve ser interpretado de forma ampliativa, tornando possível o alcance do maior número de pessoas.

O direito à assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, previsto no inciso LXXIV do artigo 5º da CF/88, é um exemplo de direito fundamental diretamente relacionado ao acesso à justiça.

Desta forma, a limitação da assistência jurídica integral e gratuita àqueles economicamente carentes vai contra a tendência ampliativa de acesso à justiça. Portanto, o conceito de necessitado adotado na Lei 1.060/50 deve ser considerado tão somente para fins da concessão da assistência judiciária gratuita (custas judiciais, emolumentos, honorários etc., art. 3º da referida lei).

No que se refere à assistência jurídica promovida pela Defensoria Pública, o exame deve se focar numa análise constitucional.

Necessitado não pode ser somente aquele economicamente carente. Tal conceito é muito restrito e engessa a tendência ampliação do acesso à justiça. Com base nisso, parte da doutrina repensou o que até então era consenso e construiu um novo conceito de necessitado, conforme será demonstrado a seguir.

3.2 Atual conceito de necessitado: vulneráveis

A CF/88, em seu artigo 134, ao dispor sobre a vocação da Defensoria Pública, não limitou o conceito de necessitado à acepção econômica.

Por certo que o foco principal da assistência jurídica é os excluídos, ou seja, os economicamente fracos, em razão da privação a bens sociais básicos que lhes provocam a marginalização social, cultural, ambiental e política, tornando a atuação estatal imperativa, com fulcro a integralizar tais indivíduos e buscar colocá-los em

situação de igualdade para com os demais. Contudo, não são somente os carentes que precisam de orientação e estrutura jurídicas.

Neste sentido, Ada Pellegrini Grinover (2008, p. 13):

Quando se pensa em assistência judiciária, logo se pensa na assistência aos necessitados, aos economicamente fracos, aos ‘minus habentes’. É este, sem dúvida, o primeiro aspecto da assistência judiciária: o mais premente, talvez, mas não o único.

Em outra obra, a referida autora melhor esclarece (*apud* SOUZA, José Augusto Garcia de, 2008, p. 231-232):

No que respeita à assistência judiciária, seu conceito também se renovou, tomando uma dimensão muito mais ampla. (...) Mas, além disso, também se dilatou o sentido do termo necessitados. Aos necessitados tradicionais, que eram – e ainda são – os carentes de recursos econômicos, acrescentaram-se os carentes de recursos jurídicos. E assim a assistência judiciária aos economicamente fracos foi estendida aos hipossuficientes jurídicos. O primeiro passo nesse sentido foi dado para a defesa penal, quando se tratasse de acusado revel, independentemente de sua capacidade econômica. Mais recentemente, porém, fala-se em uma nova categoria de hipossuficientes, surgida em razão da própria estruturação da sociedade de massa: são os carentes organizacionais a que se refere Mauro Cappelletti. São carentes organizacionais as pessoas que apresentam uma particular vulnerabilidade em face das relações sociojurídicas existentes na sociedade contemporânea.

A Defensoria Pública deve acompanhar a evolução da sociedade, que produz, cada vez mais, conflitos de massa, tendo como consequência a fragilização de indivíduos que até então não eram alvo de preocupação estatal. A Instituição tem, forçosamente, que se renovar e reinterpretar suas funções institucionais a fim de abarcar parcela da sociedade que, independentemente do aspecto econômico, não possui condições para efetivar seus direitos constitucionalmente previstos, dentre os quais o principal: acesso efetivo à justiça.

Desta forma, o conceito de necessitado³ deve ser expandido. A melhor tradução deve ser aquela que não avalia aspectos econômicos, mas sim a vulnerabilidade dos indivíduos.

Qualquer cidadão que se encontre, no caso concreto, em dificuldades de acesso à justiça é assistido em potencial da Instituição.

Alexandre Freitas Câmara (2008, p. 48) coaduna com este pensamento:

³ A preferência pelos termos “necessitado” ou “vulnerável”, em detrimento do vocábulo “hipossuficiente” se justifica pelo uso arraigado na doutrina deste último atrelado puramente ao aspecto econômico, ao passo que aqueles termos são muito mais amplos, significando reduzido conhecimento jurídico, técnico, fático, informacional etc.

Digo isto por estar convencido de que cabe à Defensoria Pública servir de instrumento estatal de garantia do acesso à justiça. A meu ver, incumbe à Defensoria advogar em juízo na defesa dos hipossuficientes jurídicos, sejam eles economicamente frágeis ou não.

No mesmo sentido, Leandro Coelho de Carvalho (*apud* TESHEINER e ROCHA, 2008, p. 28):

O constituinte não limitou a exegese aos financeiramente carentes, embora seja esta a finalidade precípua da Defensoria Pública. Em determinados casos, previstos no ordenamento, a instituição pode (deve) atuar mesmo sem aferição do estado de carência.

Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2008, p. 236) também defendem a atuação da Defensoria Pública na proteção de necessitados organizacionais. A justificativa, para eles, se atém na existência de funções típicas e atípicas, sendo que nesta última o destinatário não é necessitado econômico, mas é, sim, necessitado jurídico, de modo que:

É importante frisar que a defensoria atua mesmo em favor de quem não é hipossuficiente econômico. Isto por que a Defensoria Pública apresenta funções típicas e atípicas. *Função típica* é a que pressupõe hipossuficiência econômica, aqui há o necessitado econômico (v.g., defesa em ação civil ou ação civil para investigação de paternidade para pessoas de baixa renda). *Função atípica* não pressupõe hipossuficiência econômica, seu destinatário não é o necessitado econômico, mas sim o necessitado jurídico, v.g., curador especial no processo civil (CPC art. 9º II) e defensor dativo no processo penal (CPP art. 265).

Existem inúmeras espécies de necessitados além dos econômicos: jurídicos, sociais, culturais etc. São os chamados necessitados do ponto de vista organizacional. Ou seja, necessitados que surgem diante de situações de vulnerabilidade em face da estruturação de sociedade de massa.

Ada Pellegrini Grinover (*apud* MANCUSO, 2008, p. 163) explica, com detalhe, o que significa, na prática, carentes organizacionais:

São carentes organizacionais as pessoas que apresentam uma particular vulnerabilidade em face das relações sóciojurídicas existentes na sociedade contemporânea. Assim, por exemplo, o consumidor no plano das relações de consumo; o usuário de serviços públicos; os que se submetem necessariamente a uma série de contratos de adesão; os pequenos investidores do mercado mobiliário; os segurados da previdência social; o titular de pequenos conflitos de interesse, que via de regra se transforma em um litigante meramente eventual. Todos aqueles, enfim, que no intenso quadro de complexas interações sociais hoje reinante, são isoladamente frágeis, perante adversários poderosos do ponto de vista econômico, social, cultural ou organizativo, merecendo, por isso mesmo, maior atenção com relação a seu acesso à ordem jurídica justa e à participação por intermédio do processo.

Pela própria sistemática constitucional é possível constatar uma especial proteção para alguns destes carentes organizacionais, ante a sua notória hipervulnerabilidade. Vejamos: proteção ao portador de deficiência física (art. 227, §1º, II CF/88); ao idoso (art. 230 CF/88); à criança e adolescente (art. 227, *caput*, CF/88).

Percebe-se, portanto, a opção constitucional de proteger grupos que se encontram em situações de maior vulnerabilidade, seja por motivos físicos, biológicos ou etários. A necessidade de proteção legal específica faz presumir a condição de vulnerabilidade dos grupos contemplados, o que é bastante para autorizar a ação da Defensoria Pública. Associadas a esta distinção e coroando o trabalho do legislador constitucional, estão as demais categorias de vulneráveis que, pela mesma lógica, devem ser amplamente protegidas.

Outrossim, com as atenções voltadas para a vulnerabilidade e não somente para a carência econômica, o legislador infraconstitucional seguiu a diretriz da Lei Maior e previu, expressamente, a atuação da Defensoria Pública no que se refere à criança e adolescente (art. 141 da Lei 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente), ao idoso (art. 13 da Lei 10.741/2003 – Estatuto do Idoso) e à mulher vítima de violência doméstica (art. 8º, inciso I e art. 28 da Lei 11.340/2006).

Podemos citar diversas situações que justificam a orientação e defesa da Defensoria Pública sem perquirir condições econômicas:

- a) Idoso internado em clínica de repouso que se encontra vítima de maus-tratos. Ainda que possua recursos financeiros, o fato de estar enclausurado o desampara das proteções que a condição econômica poderia lhe oferecer;
- b) Mulher vítima de violência doméstica. Além da fragilidade física e emocional que limita a capacidade de procurar profissionais qualificados, pode acontecer de o próprio agressor ser o administrador dos bens, de modo que, apesar de possuir renda, esta mulher não consegue movimentar os valores;
- c) Réu preso em cumprimento de pena que sofre represálias dentro do estabelecimento prisional. Ainda que possua advogado constituído, se a Defensoria Pública constatar a ocorrência de qualquer ofensa pode e deve atuar, como responsável que é pela execução penal (art. 4º, inciso XVII da LC 80/94).

Vânia Damasceno (2011, p. 31) relata-nos mais dois exemplos, concretos, de necessitados organizacionais:

Situação de estrangeiros em visita ao Brasil que, embora percebesse renda no país de origem consideravelmente suficiente para constituir um advogado, se encontrava em situação de vulnerabilidade suficiente a ensejar o atendimento pela Defensoria Pública da União. O estrangeiro havia sido assaltado, ficou sem documentos, dinheiro ou contato com familiares no estrangeiro (...). Pessoas simples do interior, sem formação cultural, que foram citados pela justiça federal, por exemplo, em processo de desapropriação proposto pela União, em razão do projeto de transposição do Rio São Francisco e que, embora não se enquadrassem na categoria de necessitados econômicos, sequer possuíam conhecimento suficiente para entenderem que necessitavam constituir um advogado em suas defesas.

Inúmeros são os exemplos de vulnerabilidade. As Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condições de Vulnerabilidade, aprovadas no âmbito da XIV Conferência Judicial Ibero-Americana (Brasília, 2008) traduzem esta amplitude de possibilidades, no momento em que, ao invés de arrolar exaustivamente as hipóteses de fragilidade, trazem um rol exemplificativo. Conforme estipulado no texto:

Consideram-se pessoas em condição de vulnerabilidade aquelas que, por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

Esta nova visão do conceito de necessitados, amparada pela ideia do amplo acesso à justiça, possibilita, também, uma nova interpretação do termo “insuficiência de recursos” previsto no artigo 5º, LXXIV CF/88. Não se trata, tão somente, de recursos econômicos, abrange outros recursos: os organizacionais.

De acordo, Ada Pellegrini Grinover (2008, p. 13):

O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem **insuficiência de recursos**. A exegese do termo constitucional não deve limitar-se aos recursos econômicos, abrangendo recursos organizacionais, culturais, sociais.

Assim, a Defensoria Pública é autorizada, com base no direito ao acesso à justiça, a orientar e defender necessitados econômicos e organizacionais.

A LC 80/94, que embasa a atuação da Defensoria Pública, coaduna com o novo conceito de necessitado, uma vez que prevê, no artigo 4º, inciso XI, que é atribuição da Instituição:

exercer a defesa dos interesses individuais e *coletivos* da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da

mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.

A Instituição deve, ainda, defender o réu revel em processo penal (incisos IX e XIV do artigo 4º da LC 80/94 e art. 396-A do Código de Processo Penal).

Devemos observar que em todos os exemplos enumerados neste estudo, a atuação da Defensoria Pública é desatrelada do aspecto econômico, para atingir outro fim, qual seja, atuar em prol daqueles vulneráveis, desestruturados em razão de circunstâncias fáticas. A atuação se dá sem investigar a situação econômica do indivíduo.

Para tanto, cumpre considerar de formar aberta a expressão ‘necessitados’ do art. 134 da Constituição Federal de 1988, favorecendo-se o atendimento de outras carências como a ‘pobreza organizacional’ apontada pelo movimento do acesso à justiça.

Mesmo que não se entenda que a ideia de vulneráveis encontra-se inclusa no termo legal “necessitado” – o que se considera apenas para fins argumentativos – ainda será preciso reconhecer a legitimidade da Defensoria Pública para atuar em prol de pessoas não carentes economicamente, mas que se encontram em situação de fragilidade. Isto porque não se pode impedir que uma Instituição voltada para a prestação positiva do Estado, com o fim de proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos, feche os olhos a situações de necessária orientação e defesa àqueles não pobres do ponto de vista econômico, mas sim do ponto de vista jurídico, social, cultural etc.

4 OBRIGATORIEDADE DA DEFESA EXCLUSIVA DE NECESSITADOS

4.1 Considerações gerais

A visão da CONAMP – associação que ajuizou a ADI n. 3943, a respeito do conceito de necessitado é restrita. Tal entidade acredita que o artigo 134 e o inciso LXXIV do artigo 5º, ambos da CF/88, direcionam a Defensoria Pública ao atendimento e defesa exclusiva de necessitados econômicos.

A CONAMP entende que a Defensoria Pública não pode, em nenhuma hipótese, sob pena de ferir os dispositivos acima, ter como assistidos pessoas que fogem da definição de carentes.

Desta forma, a Defensoria Pública não teria legitimidade para defesa de direitos difusos. Conforme desenvolvido no capítulo 1.3 do presente estudo, os beneficiários de direitos difusos são pessoas indeterminadas, ligadas entre si e/ou com a parte contrária por situações fáticas comuns. Ou seja, não sendo possível delimitar quem seriam os favorecidos na defesa de direitos difusos, inadmissível seria a legitimidade da Instituição.

Oportuna a transcrição de trecho extraído da petição inicial que desencadeou a ADI n. 3943⁴:

A leitura do artigo supramencionado [art. 134 CF/88] permite concluir que a Defensoria Pública foi criada para atender, gratuitamente, aos necessitados, aqueles que possuem recursos insuficientes para se defender judicialmente ou que precisam de orientação jurídica. Porém, o art. 134, *caput*, prevê, ainda, que a atribuição da Defensoria Pública deve ser exercida conforme o art. 5º, LXXIV (“O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”). Assim, a Defensoria Pública pode, somente, atender aos necessitados que comprovarem, individualmente, carência financeira.

Portanto, aqueles que são atendidos pela Defensoria Pública deve ser, pelo menos, individualizáveis, identificáveis, para que se saiba, realmente, que a pessoa atendida pela Instituição não possui recursos suficientes para o ingresso em juízo.

Por isso, não há possibilidade alguma de a Defensoria Pública atuar na defesa de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, como possuidora de legitimidade extraordinária

⁴ Até a edição final deste trabalho, o andamento processual da ADI n. 3943 encontra-se paralisado desde março de 2012, época na qual fora, tão somente, corrigido um despacho que se referia a um pedido de juntada de substabelecimento por parte da CONAMP. Diversas entidades ingressaram como *amicus curiae*: ANADEP (Associação Nacional dos Defensores Públicos), ANDPU (Associação Nacional dos Defensores Públicos da União), IBAP (Instituto Brasileiro de Advocacia Pública), ANPR (Associação Nacional dos Procuradores da República). A FEBRABAN (Federação Brasileira de Bancos) teve o seu pedido de ingresso negado, haja vista a ausência de pertinência temática. Por ora, ainda não teve decisão liminar.

Entretanto, partindo do pressuposto de que a Defensoria Pública só pode atuar em favor de necessitados e que os beneficiários da tutela de direitos difusos são pessoas indeterminadas, ficaria prejudicada a legitimidade da Instituição (notadamente quando se considera que o universo de necessitados se limita ao aspecto econômico). Ou seja, se a Defensoria Pública só puder defender um grupo formado integralmente de carentes, custosa seria a hipótese em que ela atuaria em ação coletiva, tendo em vista que é difícil existir um grupo, em abstrato, que é integrado somente de indivíduos em situações econômicas idênticas.

Não entendemos ser este o melhor posicionamento. Um pleito movido pela Defensoria Pública tem que obrigatoriamente favorecer necessitados, mas se terceiros, que não sejam necessitados, forem, por consequência, favorecidos, não há motivos para óbices.

É o que será demonstrado a seguir.

4.2 Princípio da maior eficácia possível das decisões judiciais

O processo coletivo possui diversas particularidades, entre elas, princípios que lhe são próprios. O princípio objeto deste capítulo é um exemplo.

Tal princípio traduz que a finalidade da tutela coletiva é alcançar o máximo benefício, protegendo o maior número de pessoas e abarcando as mais diversas situações jurídicas conflituosas. Esta é a própria razão de ser do processo coletivo: atingir um amplo conjunto de beneficiários e, com isso, alcançar celeridade e harmonia das decisões judiciais.

Desta forma, quanto mais favorecidos com uma tutela coletiva, melhor.

Coadunando com a importância de se assegurar a realização do valor principiológico em questão, José Augusto Garcia (2008, p. 243):

Um dos traços principais das demandas coletivas é exatamente a vastidão dos seus beneficiários, traço que não se compadece em nada com a construção de cercas no âmbito subjetivo das demandas. Tome-se o exemplo de uma associação de defesa do consumidor que busca a revisão de um contrato-padrão oferecido por entidade financeira. Naturalmente, a revisão almejada pode favorecer também quem não seja consumidor (de acordo com a Lei 8.078/1990), como é o caso de grandes empresas que contratam financiamentos direcionados a sua atividade principal. Numa hipótese assim, faltaria à associação de defesa do consumidor legitimidade para a ação coletiva? Evidente que não, sob pena de suceder um primor de iniquidade: os consumidores deixariam de ser beneficiados pela demanda coletiva porque esta poderia beneficiar também não consumidores. (...) O mesmo vale para as ações coletivas da Defensoria Pública.

Ademais, se fixarmos nossa análise na tutela de direitos difusos, esta discussão se enfraquece, uma vez que seus beneficiários são a coletividade, sem possibilidade de se identificar quem quer que seja. Desta forma, a Defensoria Pública estaria atuando não em defesa deste ou daquele necessitado, mas sim de uma tese jurídica geral que abarca situações as mais inúmeras sofridas por indivíduos não identificáveis.

Se outro for o entendimento, a Instituição acabará sendo tolhida da defesa de direitos difusos, uma vez que, diante da impossibilidade de se auferir, com exatidão, a parcela de indivíduos que será beneficiada, não será possível identificar se a defesa extrapolará o âmbito de necessitados.

Fredie Didier e Zaneti Junior (2008, p. 116) tratam de chamar este princípio de Princípio da universalidade da jurisdição, por meio do qual, segundo eles, *“Revela toda a amplitude do processo coletivo, pois tem por objetivo atingir um número cada vez maior de pessoas e de situações jurídicas conflituosas”*.

Vânia Damasceno (2010, p. 812) ratifica que:

A Defensoria não poderia eximir-se do dever de possibilitar o acesso à justiça ao carente porque o não carente seria também beneficiado, haja vista que o corolário da dignidade humana e acesso à justiça são também impositivos para o Estado Democrático de Direito.

Os processos coletivos têm a missão de compactar o máximo de teses jurídicas individuais, de modo que quanto mais beneficiados for possível abarcar com um só processo, melhor dinâmica se estará empregando.

Deve ficar claro que a intenção da Defensoria Pública ao ajuizar uma ação, seja ela individual ou coletiva, deve ser sempre em direção aos interesses dos seus assistidos, pessoas necessitadas (ressalta-se que neste trabalho adota-se o conceito mais amplo de necessitados, no qual se inclui qualquer cidadão que se encontre, sob qualquer forma, em dificuldades de efetivar o seu direito ao acesso efetivo à justiça), sendo esta a pertinência temática que deve ser averiguada.

Contudo, se, desta demanda, surgirem outros beneficiados, que não sejam os vocacionados, esta é realmente a intenção do processo coletivo: beneficiar diversas pessoas a um só tempo.

Marinoni (*apud* TESHEINER e ROCHA, 2008, p. 28) coaduna com tal posicionamento:

Não será necessário que a ação coletiva se volte à tutela exclusiva dos necessitados, mas sim que a solução repercuta diretamente na esfera

jurídica dos necessitados, ainda que também possa operar efeitos perante outros sujeitos.

Assim, a atuação da Defensoria Pública na seara coletiva somente deverá ser afastada quando, evidentemente, a demanda proposta não puder beneficiar, de forma alguma, os necessitados, olhados sob um prisma jurídico-constitucional.

A hipótese de a demanda beneficiar pessoas diversas dos necessitados não significa, necessariamente, que a Defensoria Pública está se colocando em defesa dos direitos destas pessoas, mas sim que, por consequência, elas estão sendo beneficiadas por obra da lógica sistemática coletiva.

Resta-nos concluir que se a Defensoria Pública for impossibilitada de defender os necessitados no plano coletivo – porque pode ser que outros também se beneficiem –, a defesa integral destes estará sendo amplamente prejudicada.

A existência de não necessitados afetados pela lesão ou ameaça de lesão não pode obstar a proteção integral de direitos dos assistidos, do contrário, consagrar-se-ia a não proteção dos interesses coletivos.

A Defensoria Pública poderá ajuizar qualquer ação para tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos que tenham repercussão em interesses dos necessitados. Não será necessário que a ação coletiva se volte à tutela exclusiva destes, mas sim que sua solução repercuta diretamente nesta esfera jurídica, ainda que também possa operar efeitos perante outros sujeitos.

De acordo, a LC 80/94, no artigo 4º inciso VII prevê que compete à Defensoria Pública:

promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda **puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes.**

A redação da lei deixa claro que, havendo a mera possibilidade de se beneficiar pessoas “hipossuficientes”, a legitimidade da Defensoria Pública se justifica.

Em sentido consoante, posicionam-se Luiz Manoel Gomes Júnior, Daniele Regina Marchi Nagai Carnaz e Jussara Suzi Assisorges Nasser Ferreira (*apud* TESHEINER e ROCHA, 2008, p. 162):

Parece-nos que, ainda que tais ações venham a beneficiar pessoas as quais não deveriam ser assistidas pela Defensoria Pública, tendo em vista sua condição financeira privilegiada, há que se ter em mente outros

princípios que circundam a propositura das ações civis públicas, notadamente quando tal ação versar sobre tema com reconhecida relevância social nas quais vislumbra-se o interesse da sociedade na solução coletiva do litígio, seja como forma de atender às políticas judiciárias no sentido de se propiciar a defesa plena da sociedade, seja para garantir a segurança jurídica em tema de extrema relevância, evitando-se a existência de decisões conflitantes, ou seja, a limitação da legitimidade da Defensoria Pública para a defesa de interesses difusos seria burra, uma vez que ignoraria tais princípios e, conseqüentemente, prejudicaria, mais uma vez, àqueles que necessitam.

Elucidando sobre o mesmo entendimento, José Augusto Garcia de Souza (2008, p. 243) dispõe que *“a Defensoria estará legitimada sempre que uma ação coletiva puder beneficiar carentes, mesmo que façam parte de um grupo composto majoritariamente por não-carentes”*.

Assim, a Instituição deve agir sempre que vislumbrar a hipótese de beneficiar necessitados. Este é o limite, o controle da atuação institucional, a pertinência temática. Presente interesses dos seus assistidos, a Defensoria Pública não pode eximir do dever de lhes possibilitar o acesso à justiça, haja vista a grandiosidade e relevância com que tal princípio (acesso à justiça) é, acertadamente, tratado no nosso texto constitucional.

5 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À LEGITIMIDADE ATIVA DA INSTITUIÇÃO

5.1 Introdução

A seguir serão apresentados diversos argumentos, considerados, por nós, como os mais marcantes na análise da tutela de direitos difusos pela Defensoria Pública, que, associados ao princípio coletivo da maior eficácia possível das decisões judiciais, fundamentam a constitucionalidade da legitimidade em questão.

5.2 Segunda onda renovatória de Cappelletti e Garth

Mauro Cappelletti e Bryant Garth desenvolveram o famoso raciocínio de que a superação dos obstáculos à efetividade do acesso à justiça se daria em três etapas, comumente chamadas de “ondas”.

O primeiro movimento teve início em 1965, possuindo como objetivo a assistência judiciária e a facilitação do acesso ao economicamente carente.

Já o terceiro movimento, chamado pelos autores de “*enfoque de acesso à justiça*”, concentrou-se nas experiências anteriores para o fim de correlacionar e adaptar o processo civil ao tipo de litígio em análise.

O segundo movimento ou segunda onda renovatória, objeto de nossa análise neste estudo, refere-se à representação jurídica dos direitos difusos. Sua origem advém da necessidade de adequação entre o defensor e o tipo de direito defendido; ou seja, entre o legitimado e o direito de âmbito coletivo.

Nas palavras dos autores acima referidos, o conceito da segunda onda renovatória (*apud* DIDIER JR e ZANETI JR, 2008, p. 113):

Tratam-se aqui, de fato, de fazer acessível à tutela jurisdicional aqueles direitos e interesses que surgem particularmente importantes, e especialmente vulneráveis, na sociedade industrial moderna, aqueles dos consumidores, aqueles destinados à proteção do ambiente, e, em geral, para aqueles da coletividade, categorias ou grupos organizados ou dificilmente organizáveis. Estes direitos e interesses são muito frequentemente ‘fragmentados’ ou ‘difusos’ para que se possa recorrer às formas tradicionais – típicas do ‘processo entre duas partes’ – de procedimento e de tutela jurisdicional. Se se quer obter uma tutela efetiva e não somente nominal destes direitos e interesses não meramente individuais, mas sim, tipicamente coletivos, é necessário, em lugar de permitir, chegar até insistir e ajudar a garantir ‘acesso’ aos representantes (públicos e privados) destes grupos inorgânicos e de contornos imprecisos, ou que, com frequência, não se podem precisar – por exemplo, os consumidores de certos produtos industriais-; representantes que estarão

portanto em juízo, não tanto por si mesmos, mas sim pela totalidade da classe envolvida ou categoria dos interesses difusos dos quais se fazem defensores.

A atual sociedade de massa enseja diversos conflitos de ordem expansiva, de modo que a tutela coletiva se mostra a mais adequada. Nesta nova fase, imperiosa a implementação de mecanismos de adaptação. As causas coletivas atingem considerável número de beneficiários, notadamente quando se refere a direitos difusos, de modo que é preciso encontrar mais legitimados com a devida competência estrutural e jurídica, capazes de habilmente defender estas causas em juízo.

Assim, a segunda onda renovatória se funda na representatividade adequada dos direitos difusos, tornando imprescindível uma nova visão sobre a legitimação⁵ nas ações coletivas.

⁵ Para fins didáticos, a seguir os conceitos dos diversos tipos de legitimidade.

A legitimidade ordinária é aquela na qual coincide o titular do direito deduzido na pretensão e o titular do polo processual. É a mais comum, prevista no art. 6º, primeira parte, do CPC.

A legitimidade extraordinária é exceção: é admitida somente quando previsão legal, ocorrendo quando o titular do direito deduzido na pretensão é diverso daquele figurante no processo (art. 6º, segunda parte, do CPC). Ou seja, a legitimidade será extraordinária quando outrem, autorizado por lei, pleiteia, em nome próprio, direito alheio.

A legitimação autônoma para a condução do processo é uma terceira vertente, de origem alemã, que prevê que a legitimidade processual deve ser analisada em separado da titularidade do direito material.

Ressalta-se que parcela considerável dos processualistas adota a segunda vertente, qual seja, a legitimidade extraordinária quando o assunto é tutela coletiva. (Barbosa Moreira, Arruda Alvim, Fredie Didier Jr e Hermes Zaneti Jr. etc.).

Interessante a visão de Clarissa Diniz Guedes: *“(...) a despeito da terminologia que se adote é preciso ter em mente que a defesa dos direitos coletivos em sentido amplo demanda uma forma de legitimidade singular, liberta da concepção meramente individualista do processo”*. A processualista continua: *“Em sede coletiva, o direito próprio se confunde com o direito alheio, de maneira que, ao se questionar ‘a que título’ se confere legitimação a um ente determinado, é preciso abandonar a máxima de que o legitimado processual coincide com o detentor do direito substancial e atentar para a circunstância de que a efetividade da tutela jurisdicional coletiva depende da adequada representatividade por parte do legitimado ativo”*. GUEDES, Clarissa Diniz. *A legitimidade ativa na ação civil pública e os princípios constitucionais*. In MAZZEI, Rodrigo; NOLACO, Rita Dias (coords.). *Processo civil coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 127.

É nesta esteira que a mudança legislativa em análise se traduz.

A necessidade de ampliar o rol de legitimados à defesa de direitos coletivos, a fim de se atingir a otimização de tais direitos, é o fundamento legislativo para a inclusão da Defensoria Pública entre os legitimados na ação civil pública.

Desta forma, ao invés de limitar os legitimados para a defesa de direitos difusos em juízo, como propõe a CONAMP no momento em que argumenta pela exclusão da legitimidade da Defensoria Pública, a imposição é justamente oposta.

No momento em que todos se propõem a buscar soluções para efetivar o amplo acesso à justiça, seja no âmbito individual, seja no coletivo, a hipótese de reduzir representantes jurídicos não deve, sequer, ser admitida, ademais quando se trata de Instituição de tamanho renome e importância para nossa população.

A Defensoria Pública, ao defender seus assistidos, caminha no sentido de lhes ampliar o acesso à justiça, especialmente quando a luta é por pleitear, em juízo, a proteção de direitos coletivos.

Desta forma, de acordo com a proposta da segunda onda renovatória de Cappelletti e Garth, a legitimidade da Instituição na defesa dos direitos difusos dos necessitados (e/ou vulneráveis) é a correta opção, ou melhor, a única aceitável.

5.3 Assistência jurídica integral

Outro argumento, capaz sustentar a constitucionalidade da legitimidade atribuída à Defensoria Pública para a defesa de direitos coletivos, é o que se refere à integralidade da assistência jurídica aos necessitados.

A partir da CF/88, o tratamento dado à assistência jurídica das pessoas necessitadas se modificou. O modelo anterior era assistencialista, ou seja, o Estado atuava como se estivesse prestando um mero benefício.

A partir do reconhecimento da assistência jurídica como um direito fundamental, o Estado passou a ser obrigado a atuar e fazê-lo de forma suficiente, revelando-se como verdadeiro dever estatal.

O direito à assistência jurídica garante aos necessitados orientação e defesa integral, em todos os seus níveis, em todos os seus aspectos. Significa dizer que os necessitados devem ser defendidos com a máxima amplitude possível.

A legitimidade conferida à Defensoria Pública veio nesta esteira.

Os necessitados precisam não só de serem defendidos no aspecto individual, mas igualmente, de serem defendidos – e bem defendidos, no âmbito coletivo.

Mancuso e Carolina Brambila (2010, p. 735) acreditam que a defesa dos necessitados deve ser a mais ampla possível:

Deve a instituição promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, com os meios inerentes à sua adequada e efetiva tutela.

Mancuso (2009, p. 147) também defende o ajuizamento das ações coletivas em defesa de necessitados, vislumbrando a consagração do efetivo acesso à justiça.⁶

É de se ressaltar a importância da atuação da Defensoria não só no plano da jurisdição singular, mas também no das ações coletivas, estas últimas um meio idôneo a prevenir a *pulverização dos megaconflitos* em múltiplas e repetitivas ações individuais.

Se a CF/88 outorga ao defensor público poderes para defender os necessitados, implicitamente lhe atribui todos os meios legítimos para tornar efetiva a sua atuação, inclusive legitimidade para propor ações de natureza coletiva.

Pouca utilidade tem o Estado que reconheça formalmente o direito à defesa integral aos carentes, mas não confere a esses titulares meios efetivos para que isso aconteça.

Tiago Fensterseifer (2011, p. 79) aborda, com bastante clareza e segurança, o aspecto da atuação da Defensoria Pública nos direitos coletivos como guardião da efetiva assistência jurídica integral aos necessitados.

Segundo o autor, a tutela dos direitos fundamentais deve ser analisada sobre dois parâmetros: procedimental e organizacional. O parâmetro organizacional é responsável pela garantia formal do direito fundamental, ao passo que o procedimental corresponde à adoção de medidas legislativas e administrativas capazes de assegurar o que, no aspecto organizacional, foi tutelado. Os dois parâmetros devem andar lado a lado.

⁶ No mesmo sentido, Mauricio Guetta: “*O sistema de legitimação ativa aplicável aos processos que visam à tutela desses direitos deve ser apto a possibilitar o pleno e integral acesso à Justiça, do que se extrai a orientação pelo alargamento da legitimidade ativa em sede do Microsistema de Processos Coletivos*”. GUETTA, Maurício. *Análise acerca da legitimidade ativa da Defensoria Pública em ações civil públicas ambientais*. Revista de Processo, ano 37, vol. 11. São Paulo: Ed. RT, set. 2012.

Transportando a teoria para o nosso estudo, o direito fundamental em questão é a assistência jurídica integral, assegurada no inciso LXXIV do artigo 5º da CF/88. O parâmetro organizacional é a criação e estruturação da Defensoria Pública. O parâmetro procedimental é o reconhecimento da legitimidade da Defensoria Pública para a propositura da ação civil pública (art. 5º, II da Lei 7.437/09).

Numa explicação mais simples, o autor dispõe:

Ambas as perspectivas dão suporte estrutural e procedimental para a efetivação do direito fundamental de assistência jurídica às pessoas necessitadas ou, em termos gerais, do seu acesso à Justiça. Em outras palavras, pode-se afirmar que o trabalho realizado pelo Constituinte – ao consagrar o direito em si – é apenas o passo inicial de um processo muito mais amplo no percurso da efetivação dos direitos fundamentais, sendo as perspectivas organizacional e procedimental como expressão da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, uma etapa complementar.

Robert Alexy (2011, p. 488-490) defende, com ênfase ainda maior, a necessidade do parâmetro procedimental:

É condição de uma proteção jurídica efetiva que o resultado do procedimento proteja os direitos materiais dos titulares de direitos fundamentais envolvidos

Mesmo que a conformidade do resultado aos direitos fundamentais não seja garantida pelo procedimento, há um aumento na probabilidade de um resultado nesse sentido. Por essa razão, procedimentos são necessários como meio de proteção aos direitos fundamentais.

Assim, no que diz respeito à conexão entre direitos fundamentais e procedimentos legais, os aspectos procedimental e material devem ser reunidos em um modelo dual, que garanta a primazia do aspecto material.

Desta forma, não existindo a vertente procedimental, o direito consagrado não passa de palavras escritas.

A inovação legislativa veio justamente neste caminho, de modo a efetivar o direito anteriormente consagrado à assistência jurídica integral aos necessitados, consolidando o direito à orientação e defesa em seu aspecto coletivo.

Outrossim, a defesa coletiva dos necessitados se impõe, ainda mais, quando analisamos os direitos difusos, que possuem indeterminabilidade de beneficiários. Isto porque, se tais direitos pertencem à coletividade, indistintamente, como sustentar a exclusão da esfera de direitos dos necessitados?

Concluindo, o direito à assistência jurídica integral somente estará sendo respeitado em sua plenitude quando os novos projetos de acesso à justiça forem implementados, a exemplo do que ocorre com a proposta de legitimar a Defensoria Pública à defesa de direitos coletivos. O necessitado tem exatamente o mesmo

direito de ser defendido com grandeza, com vigor, com eficiência que todos os demais indivíduos.

5.4 Potencialização do acesso à justiça aos necessitados

Conforme insistente exposição durante todo este estudo, a legitimidade atribuída à Defensoria Pública deve ser compreendida sobre o prisma do preceito constitucional do acesso à justiça.

Antes mesmo da inclusão da Defensoria Pública no rol de legitimados ativos à propositura da ação civil pública, diversas ações coletivas já vinham sendo ajuizadas⁷. Com a positivação, outras tantas ações coletivas poderão ser propostas e a Instituição poderá efetivar, com maior amplitude, os direitos constitucionalmente garantidos dos necessitados.

A ampliação das vias de admissão em juízo, como se sucedeu com a legitimação atribuída à Defensoria Pública, tem por consequência a potencialização do acesso à justiça, visto que permite a abertura do sistema a outras pessoas que até então não eram alvo de decisões judiciais coletivas, proporcionando, por consequência, benefícios a diversos indivíduos e grupos sociais.

Este é o posicionamento de Clarissa Diniz Guedes (2012, p. 109): *“A atuação da Defensoria Pública nos conflitos de massa potencializa o acesso à justiça dos hipossuficientes, já que evita a propositura de diversas ações individuais”*.

Eventual exclusão da Defensoria Pública do rol dos entes legitimados segue o caminho inverso do ideal democrático-participativo e da potencialização do acesso à justiça, pois pretende concentrar, e não descentralizar, tal “poder” de intervenção judicial em questões atinentes a interesses difusos.

Assim sendo, o caminho mais correto é o da legitimidade da Defensoria Pública, tendo em vista que, desta forma, estar-se-á promovendo a verdadeira ampliação do acesso à justiça.

⁷ TJRJ, AI 3274/96, Vassouras, 2ª Câm., relator Luiz Odilon Bandeira, j. 25.02.97.
TJRJ, 6ª Câmara Cível, Apelação Cível n. 2003.001.04832, relator Nagib Slaibi Filho, julgado em 26.08.03.
TJRS, 4ª Câmara Cível, Apelação Cível n. 70014401784/2006, relator Araken de Assis, julgado em 12.04.06.

5.5 Proximidade da Instituição

Existe um fator, de ordem prática, que é crucial para o reconhecimento da legitimidade da Defensoria Pública na ampla defesa de direitos coletivos das pessoas necessitadas.

A Defensoria Pública é a Instituição, por excelência, capaz de identificar os problemas e aflições dos necessitados, porquanto é ela quem mantém constante contato – contato este direto – com tais indivíduos.

Os defensores públicos, por terem oportunidade de relacionarem-se com maior proximidade com os assistidos do que os demais legitimados à ação civil pública, atuam de forma a identificar, acertadamente, quais os problemas jurídicos sofridos pela população necessitada.

Em que pese o excelente trabalho desempenhado pelo Ministério Público na ascensão da tutela coletiva, tratando-se de beneficiado necessitado não existe melhor legitimado que a Defensoria Pública. Esta é a Instituição mais próxima e, por consequência, mais eficaz para tutelar e representar os direitos desta parcela da população.

De forma brilhante, Clarissa Diniz Guedes (2012, p. 108) esclarece tal argumento:

A função institucional de orientação e assessoria jurídica aos hipossuficientes aproxima a Defensoria Pública dos interessados na defesa dos direitos coletivos, o que contribui para a aferição de quais são esses direitos e qual seria a melhor forma de tutelá-los. Dessa forma, o contato real com as situações de fato que compõem os litígios de massa propicia, a um só tempo: a) que a atuação da Defensoria Pública seja uma modalidade de representação de interesses baseada no consentimento dos membros da coletividade, pois terá sido solicitada diretamente pelos interessados; b) que essa representatividade esteja também amparada no critério do interesse, já que, de acordo com a Constituição Federal, a Defensoria Pública é a instituição vocacionada à proteção, da melhor maneira possível, dos direitos dos hipossuficientes (art. 134).

Diante do acima exposto, valendo-se de argumento de ordem prática, e de todos os demais neste trabalho expostos, deve ser reconhecida a legitimidade da Defensoria Pública para defesa de direitos coletivos *lato sensu* dos necessitados, por que é esta a Instituição destinada, constitucionalmente, a tutelar todos os interesses destes indivíduos.

5.6 Identificação da natureza do direito coletivo

Na prática processual coletiva existe um grande entrave, qual seja, reconhecer com absoluta certeza, diante da situação concreta, qual o direito coletivo em questão.

Conforme já foi alertado no tópico 1.1 – “Considerações Gerais sobre os Direitos Coletivos”, a classificação destes direitos, na prática, não é categórica. Isto significa que a delimitação entre os direitos coletivos é bastante nebulosa.

Conforme nos ensina Tiago Fensterseifer (2011, p. 89), *“Qualquer impulso classificatório em termos absolutos dos interesses coletivos em sentido amplo contradiz a complexidade das relações socioambientais que marcam a nossa época”*.

Com bastante propriedade, explica Humberto Dalla Bernardina de Pinho (2008, p. 177):

Os direitos transindividuais não são estáticos e não admitem uma classificação definitiva. São direitos dinâmicos, na medida em que refletem a pretensão de uma coletividade que está em constante mutação. Embora seja algo desejável, do ponto de vista teórico e sistemático, na prática a classificação proposta pelo CDC tem se mostrado catastrófica.

Em termos práticos, significa dizer que nem sempre será possível distinguir qual a natureza do direito coletivo em questão.

Diante deste impasse, supondo (como propõe a CONAMP a título subsidiário na ADI n. 3943) que a Defensoria Pública tenha sua legitimidade restringida somente à defesa dos direitos coletivos em sentido estrito e dos direitos individuais homogêneos, a mera hipótese de dúvida acerca de qual direito coletivo versado será capaz de tolher a Instituição em sua função primordial.

Desta forma, não seria difícil situação na qual, tardiamente, se descobrisse que se tratava de um direito coletivo em sentido estrito ou de um direito individual homogêneo e a Defensoria Pública ficara inerte, ante a possibilidade de ser um direito difuso, hipótese que extrapolaria sua competência.

Pior do que a dúvida, não rara é a hipótese em que de uma situação fática surgem, ao mesmo tempo, relação de direito difuso e de outra espécie de direito coletivo *lato sensu*.

Mazzilli (2007, p. 59) dispõe sobre esta situação:

O que pode ocorrer é que uma única combinação de fatos, sob uma única relação jurídica, venha a provocar o surgimento de interesses

transindividuais de mais de uma categoria, os quais podem até mesmo ser defendidos na mesma ação civil pública ou coletiva (...). Se uma série de produtos é fabricada com o mesmo defeito, os lesados têm interesses individuais homogêneos em obter uma reparação divisível, mas a pretensão de proibir a venda do produto diz respeito a interesses difusos.

Por exemplo, o direito à saúde, no caso concreto, pode ser configurar como um direito individual homogêneo ou tomar a feição de um direito difuso, considerando-se a lesão direta ao indivíduo e à saúde pública como um todo.

Imaginar que a Defensoria Pública não teria legitimidade para tutelar hipótese esta de saúde pública é deturpar a finalidade da Instituição, uma vez que os principais atingidos por qualquer violação aos direitos básicos são os indivíduos e grupos mais necessitados. O mesmo entendimento vale para todos os direitos sociais.

Estando limitada a não defender direito difuso, a Instituição não poderia atuar e, por consequência, mais uma vez os necessitados estariam sendo discriminados juridicamente.

Resta-nos, evidentemente, concluir pela existência de apenas duas possibilidades jurídicas: ou a Defensoria Pública é legitimada à defesa indistinta dos direitos coletivos; ou não é legitimada. Por óbvio, e pelos argumentos anteriormente expostos, a única solução cabível é a primeira.

6 CONCLUSÃO

Em apertada síntese, podemos concluir que a Lei Federal nº 11.448, ao conferir legitimidade ativa à Defensoria Pública para defesa de qualquer direito coletivo, contribuiu, significativamente, para a ampliação do acesso à justiça aos necessitados.

Instituição bastante valorizada no plano constitucional, depositária de atribuições as mais relevantes, a Defensoria Pública já atuava com tranquilidade na seara coletiva, antes mesmo da mudança legislativa.

Contudo, em que pese a realidade processual, o reconhecimento da legitimidade da Defensoria Pública era medida que se impunha. A assistência jurídica deve ser prevista e promovida, por visão da lógica igualitária constitucional, também em escala coletiva, sendo a ação civil pública um poderosíssimo instrumento para a efetivação dos direitos sociais.

Este posicionamento tem o mais completo aval do movimento do acesso à justiça, notadamente, da segunda onda renovatória de Cappelletti e Garth, que trata de buscar soluções para as novas problemáticas da representatividade adequada no tocante aos direitos difusos.

Neste momento, cabe registrar que, de acordo com a ampla maioria da doutrina, o conceito de necessitado se estendeu, abarcando todos os indivíduos que, em razão de circunstâncias fáticas, se encontram em situações de vulnerabilidade, devendo, portanto, serem assistidos.

Esta ampliação conceitual também veio na esteira do acesso à justiça. Se à Instituição é permitido atuar em defesa dos “novos necessitados” (que abarca o conceito de carentes e o de vulneráveis) a tutela coletiva irá atingir um contingente ainda maior de beneficiados.

Além da promoção do acesso à justiça, a legitimidade veio amparada por outras várias argumentações que foram expostas no presente estudo.

Enfrentando diretamente a questão subsidiária ventilada na ADI n. 3943, chegou-se à conclusão de que não há qualquer óbice se a Defensoria Pública, ao defender direitos difusos de necessitados, beneficiar outros indivíduos, desde que a pertinência temática – qual seja, defesa de necessitados – seja respeitada.

Analisou-se, para tanto, o princípio coletivo da maior eficácia possível das decisões judiciais, identificando que, em seara coletiva, quanto mais indivíduos a

demanda conseguir alcançar, melhor, tendo em vista que a celeridade e a harmonia das decisões judiciais são objetivos do processo coletivo.

Assim, a Defensoria Pública pode defender qualquer direito coletivo sempre que vislumbrar a hipótese de beneficiar significativa parcela de necessitados.

Com o fim de reforçar categoricamente a inovação legislativa, foram trazidos diversos argumentos, destacando, a nosso ver, o que se refere à abrangência da assistência jurídica dos direitos dos necessitados, que deve ser aberta no que se refere à integralidade da prestação jurisdicional (judicial, extrajudicial, individual e coletiva) bem como no conceito de necessitado (abrange o econômico, o social, o político, o organizacional etc.).

Contudo, diversos outros argumentos podem ser desenvolvidos, uma vez que o que não falta são motivos para defender a constitucionalidade.

A intenção deste estudo foi dar suporte e demonstrar, reunindo nossa opinião e a de diversos autores consagrados, a necessidade de se manter o importante passo legislativo dado na busca pela equiparação de armas jurídicas entre os necessitados e os demais.

Por todo o exposto, conclui-se que a legitimidade da Defensoria Pública é algo totalmente coerente com as funções da Instituição, porquanto ela possui o fim de prestar assistência jurídica aos necessitados.

Assim, a defesa por meio de demanda coletiva é mais um importante caminho que o defensor público pode dispor para perseguir a justiça em nome daqueles que, talvez, jamais teriam acesso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2011.
- **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3943**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei Complementar n. 80** de 12 de janeiro de 1994. Brasília, DF: Senado Federal.
- BRASIL. **Lei n. 7.437** de 24 de julho de 1985. Brasília, DF: Senado Federal.
- BRASIL. **Lei n. 8.078** de 11 de novembro de 1990. Brasília, DF: Senado Federal.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). **Resp. n. 987382 SP 2007/0216984-7**. Relatora Ministra Nancy Andrighi. Data do julgamento: 01/12/2009, Data da publicação: 09/12/2009.
- BRITTO, ADRIANA. **A Evolução da Defensoria Pública em Direção à Tutela Coletiva**. In SOUZA, JOSÉ AUGUSTO GARCIA DE (Coord.). *A Defensoria Pública e os Processos Coletivos: Comemorando a Lei Federal 11.448, de 15 de Janeiro de 2007*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 01-28.

- CAMARA, Alexandre Freitas. **Legitimidade da Defensoria Pública para Ajuizar Ação Civil Pública: um Possível Primeiro Pequeno Passo em Direção a uma Grande Reforma.** In SOUZA, JOSÉ AUGUSTO GARCIA DE (Coord.). A Defensoria Pública e os Processos Coletivos: Comemorando a Lei Federal 11.448, de 15 de Janeiro de 2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 45-50.

- DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de direito processual civil.** 3 ed. Salvador: JusPodivm, 2008, vol. 4.

- FENSTERSEIFER, Tiago. **A Legitimidade da Defensoria Pública para a ação civil pública ambiental e a condição de pessoa necessitada em termos (sócio) ambientais.** Revista de Processo, São Paulo, n. 193, mar. 2011, p. 53-100.

- GRINOVER, Ada Pellegrini. **Parecer sobre a legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ação civil pública formulado no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n 3943 (STF).** Disponível em: [www.sbdp.org.br/arquivos/material/542_ADI3943_pareceradapellegrini.pdf]. Aceso em: 10 junh. 2012.

- GUEDES, Clarissa Diniz. **Legitimidade Ativa e Representatividade na Ação Civil Pública.** Rio de Janeiro: GZ Ed., 2012.

- MANCUSO e CAROLINA BRAMBILA. **A reiterada legitimidade da defensoria pública para o ajuizamento de ações coletivas.** In: MILARÉ, ÉDIS (coord). Ação Civil Pública após 25 anos. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010, p. 733-741.

- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores**. 11. ed. rev. e atual.; São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

- MAZZILLI, HUGO NIGRO. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 20ª ed., São Paulo: Ed. Saraiva, 2007.

- NOGUEIRA, Vânia Márcia Damasceno. **A Nova Defensoria Pública e o Direito Fundamental de Acesso à Justiça em uma Neo-Hermenêutica da Hipossuficiência**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, n. 70, mar.-abr. 2011, p. 25-44.

_____. **Defensoria Pública, conceito de necessitado e propositura da ação civil pública**. In MILARÉ, Edis (Coord.). A ação civil pública após 25 anos. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010, p. 801-816.

- NUNES, RIZZATTO. **As ações coletivas e as definições de direito difuso, coletivo e individual homogêneo**. In MAZZEI, Rodrigo e NOLASCO, Rida Dias (Coords.). Processo Civil Coletivo. São Paulo: Ed. Quartier Latin, 2005, p. 82-93.

- PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **A Legitimidade da Defensoria Pública para a Propositura de Ações Civis Públicas: Primeiras Impressões e Questões Controvertidas**. In SOUZA, José Augusto Garcia de (Coord.). A Defensoria Pública e os Processos Coletivos: Comemorando a Lei Federal 11.448, de 15 de Janeiro de 2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 169-188.

- **Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condições de Vulnerabilidade**, aprovadas no âmbito da XIV Conferência Judicial Ibero-Americana (Brasília, 2008). Disponível em: [<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/100%20Regras%20de%20Acesso%20%C3%A0%20Justi%C3%A7a.pdf>]. Acesso em 15 junh. 2012.

- SOUZA, José Augusto Garcia de. **A Nova Lei 11.448/07, os Escopos Extrajurídicos do Processo e a Velha Legitimidade da Defensoria Pública para Ações Coletivas**. In Souza, José Augusto Garcia de (Coord.). A Defensoria pública e os processos coletivos: comemorando a Lei Federal 11.448, de 15.01.207. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 189-258.

- TESHEINER, José Maria Rosa; DA ROCHA, Raquel Heck Mariano. **Partes e Legitimidade nas ações coletivas**. Revista de Processo, São Paulo, n. 180, fev. 2010, p. 9-41.